

LA CONFERENZA STATO-REGIONI NELLA LEGGE N. 400 DEL 1988 (CON UNO SGUARDO AL PRIMA E AL DOPO)*

FABIO CORVAJA**

Sommario

1. Una intuizione. – 2. Il concepimento e la gestazione della Conferenza Stato-regioni. – 3. La prima nascita della Conferenza: il d.P.C.m. del 12 ottobre 1983. – 4. Un'azione parallela: la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome. – 5. La seconda nascita della Conferenza Stato-regioni: l'art. 12 della legge n. 400 del 1988. – 6. Caratteri e sviluppi della seconda fase della vita della Conferenza Stato-regioni. – 7. Dieci anni dopo: la terza fase della vita della Conferenza, aperta dal d.lgs. n. 281 del 1998. – 8. Una quarta fase della Conferenza Stato-regioni nel titolo V riformato nel 2001? – 9. Problemi vecchi, sempre nuovi.

Suggerimento di citazione

F. CORVAJA, *La Conferenza Stato-regioni nella legge n. 400 del 1988 (con uno sguardo al prima e al dopo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Il Governo della Repubblica a trent’anni dalla Legge n. 400/1988”, che si è tenuto il 7 dicembre 2018 nell’Aula “Falcone e Borsellino” del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università degli Studi di Verona e che rientra tra le attività del gruppo di ricerca “Processi decisionali e fonti del diritto” del progetto di eccellenza dello stesso Dipartimento.

** Ricamatore confermato in Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Padova, Scuola di giurisprudenza.

Contatto: fabio.corvaja@unipd.it

2. LA CONFERENZA STATO-REGIONI NELLA LEGGE N. 400 DEL 1988

1. Una intuizione

La lunga gestazione di quello che al momento della sua prima nascita fu definito un “oggetto misterioso”¹ – vale a dire la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e province autonome, poi Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e province autonome – è preceduta da una intuizione.

L'intuizione è descritta nelle poche righe del *Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979 dal Ministro della funzione pubblica Massimo Severo Giannini².

Tale *Rapporto*, al punto 5.2, dedicato ai “raccordi Stato-regioni”, prendeva atto che “l’ottica codificata nella Costituzione è ormai travolta: il rapporto Stato-regioni non è più quello di un controllo di legittimità dello Stato sugli atti delle regioni, e di una potestà dello Stato di limitare mediante leggi cornice le potestà normative delle regioni, in un quadro di livelli separati”: bensì è un sistema “di implicazioni reciproche, nelle attività di programmazione e in genere di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa, ecc.); di concertazione nelle altre”.

Muovendo da tale diagnosi, il *Rapporto* stigmatizzava il fatto che lo Stato non avesse “posto in essere attrezzature per attivare su registri chiari i suoi rapporti con le regioni”, e descriveva come insufficiente quello che era individuato come l’unico meccanismo di raccordo interistituzionale, cioè la *commissione interregionale* composta dai presidenti delle giunte delle regioni a statuto ordinario e speciale, organo previsto dall’art. 13 della legge n. 281/1970 con il compito di esprimere il parere sui criteri di riparto tra regioni del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, ma che nella prassi era andato assumendo compiti ulteriori³.

Per altro verso, il *Rapporto* Giannini osservava che i vari organi statali a composizione mista, integrati da rappresentanti regionali, non erano una soluzione al problema del coinvolgimento delle regioni nelle decisioni statali, trattandosi di organi che avevano in cura interessi settoriali, mentre vi era necessità di “raccordare le decisioni delle regioni attinenti alle politiche

¹ A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *le Regioni*, 1984, 700.

² Il *Rapporto* è stato pubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722 ss.

³ Sui meccanismi di raccordo allora esistenti si veda l’articolo di S. CASSESE, D. SERRANI, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *le Regioni*, 1980, specialmente 402 ss., anche per la descrizione dei compiti ulteriori affidati dalla legislazione di settore alla commissione interregionale di cui all’art. 13 della legge n. 281/1970; con specifico riferimento agli organi statali integrati con rappresentanti regionali vedi G. ENDRICI, *La presenza statale in organi statali*, in *le Regioni*, 1979, 806 ss., e specialmente 813 ss. per la commissione interregionale, anche in relazione alle possibili riforme ipotizzate all’epoca.

economiche e finanziarie stabilite dal Parlamento, ossia nel raccordare interessi generali”.

Concludeva evidenziando però che la materia, per i suoi risvolti costituzionali, avrebbe richiesto interventi di esclusiva spettanza del Parlamento.

Lo spunto del rapporto Giannini non sembra essere stato colto, almeno immediatamente, in sede scientifica, se può essere indicativo il dibattito che si era allora aperto sulle pagine della rivista *le Regioni*, nel quale i passaggi del *Rapporto* relativi alla necessità di un organismo di raccordo tra lo Stato e le Regioni non sono stati ripresi⁴.

Peraltro, lo stesso *Rapporto*, al momento di individuare nelle conclusioni le questioni in relazione alle quali l'intervento legislativo appariva più urgente, non ritornava più sul punto della istituzione dell'organo di raccordo sommariamente descritto al punto 5.2.

2. Il concepimento e la gestazione

In sede politica, invece, l'idea di un organo di raccordo tra Stato e regioni, collocato presso la Presidenza del Consiglio, trovava subito un'eco, che metteva in moto la progettazione di tale organismo⁵.

Sulla base del dibattito parlamentare originato dal Rapporto Giannini, infatti, il Senato votava il 10 luglio 1980 un ordine del giorno che impegnava il governo ad assumere delle iniziative dirette ad assegnare la gestione dei rapporti tra Stato e regioni nella sede unificante della Presidenza del Consiglio e del Consiglio dei ministri.

Parallelamente, sempre nella VIII legislatura, la Commissione bicamerale per gli affari regionali, a conclusione della *Indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali ai fini della programmazione*, individuava la sede per il rapporto permanente delle regioni con gli organi centrali dello Stato e per la partecipazione regionale

⁴ *Impressioni sul rapporto del Ministro Giannini sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *le Regioni*, 1980, 309 ss., di S. BARTOLE, G. BERTI, E. CHELI, G. CORSO, F. LEVI, F. MERUSI, V. OTTAVIANO, G. PASTORI, A. PIZZORUSSO, U. POTOTSCHNIG, in cui soltanto Sergio Bartole si sofferma specificamente sulla questione dei raccordi, sottolineando il livello costituzionale dei problemi attinenti ai rapporti tra Stato e Regioni.

⁵ Questa lunga e non lineare gestazione è ora ricostruita, tra gli altri, da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006, 17 ss., e da A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, in *Enc. dir., Agg. III*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 418 s., nonché da S. MANGIAMELI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istit. fed.*, 2007, 108 ss. Il clima in cui fu concepita la Conferenza e le esigenze alle quali essa voleva rispondere sono stati descritti, all'epoca, da P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *le Regioni*, 1981, 896 ss. e da M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quad. cost.*, 1984, 173 ss.

all'elaborazione delle grandi linee della politica generale dello Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della politica nazionale, e alle decisioni riguardanti la Comunità europea, in una "Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio e che abbia nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore"; questo, precisava la relazione della Commissione bicamerale, "anche in vista della auspicata riforma dell'ordinamento della presidenza del Consiglio"⁶.

Questi suggerimenti vennero in parte recepiti dalla Commissione ministeriale di studio istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 novembre 1980 (su proposta del ministro Giannini) e presieduta da Franco Bassanini, con il compito di "delineare un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive da tradurre in schema di disegno di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti".

Tra le proposte elaborate dalla commissione vi era quella di istituire la Conferenza Stato-regioni, con il compito di promuovere la partecipazione delle regioni e delle provincie autonome alla elaborazione e alla attuazione dell'indirizzo politico generale del Governo. Tale conferenza, nel progetto elaborato dalla commissione Bassanini, avrebbe dovuto assorbire le competenze delle commissioni interregionali allora esistenti, e cioè la commissione di cui all'art. 13 della legge n. 281/1970 e la commissione consultiva prevista dall'art. 9 della legge n. 48/1967 per l'esame dei problemi riguardanti le Regioni in materia di programmazione, costituita presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica⁷.

Questa volta la proposta, nelle sue varie espressioni, richiamò maggiore attenzione da parte della dottrina, ed anche qualche rilievo critico.

In particolare, fu espressa da più parti la preoccupazione che un simile organo misto potesse pregiudicare la titolarità dell'indirizzo politico in capo al Governo e la responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri quanto alla direzione della politica generale di questo, come previsto dall'art. 95 Cost.⁸. Si osservò anche che tale organo, se strutturato con un proprio

⁶ Documento conclusivo della seduta della Commissione del 12 febbraio 1980, pubblicato in *le Regioni*, 1980, 424.

⁷ Lo schema del "disegno di legge relativo alla istituzione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome" è pubblicato in *Quad. cost.*, 1982, 191.

⁸ V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *le Regioni*, 1982, 500, che parla di "gravi riflessi di ordine costituzionale" in relazione alla istituzionalizzazione della Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali, come prefigurata dalla Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Perplessità di ordine analogo, sempre sul piano della riserva al Governo della responsabilità dell'indirizzo politico, sono espresse da P.A. CAPOTOSTI, *La*

apparato burocratico e permanente, avrebbe potuto assomigliare troppo ad una camera delle Regioni, che l'ordinamento costituzionale volutamente non ha previsto⁹. Ulteriori dubbi furono formulati in relazione al possibile spostamento del baricentro della decisione politica dalle assemblee legislative agli esecutivi: il che suggeriva – si osservò allora – di attribuire alle deliberazioni dell'organo un mero carattere politico o di indirizzo, non vincolante¹⁰.

La prima di queste preoccupazioni era emersa, successivamente alla approvazione del documento conclusivo della *Indagine conoscitiva*, anche all'interno della stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali. Questa aveva ipotizzato il rischio che la partecipazione del Presidente del Consiglio e di alcuni ministri alla Conferenza potesse di fatto incidere sulle competenze e sulle responsabilità riservate al Consiglio dei ministri. La medesima Commissione aveva anche evidenziato il diverso pericolo - questa volta sul piano dei rapporti Stato-Regioni - che un regime di codecisione potesse pregiudicare il principio costituzionale della autonomia reciproca di questi enti¹¹.

La Conferenza compare anche nel *Rapporto sullo stato delle autonomie*, presentato il 20 aprile 1982 dal Ministro degli affari regionali Aniasi, rapporto che sottolineava l'esigenza di "occasioni permanenti e generale di raccordo tra diversi livelli" (punto 3.3.3) e che, nella parte propositiva, formulava le linee di un possibile progetto di legge diretto ad istituire la conferenza¹².

La tappa successiva della gestazione della Conferenza fu rappresentata dal disegno di legge relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri proposto alla Camera dal primo governo Spadolini nel 1982 e decaduto con la fine della legislatura¹³.

Tale progetto, all'art. 17, prefigurava molti di quelli che saranno i caratteri principali della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome nella legge n. 400/1988.

conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni, cit., 908 e in modo più sfumato da S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, in *Quad. cost.*, 1982, 97 s.

⁹ Così ancora V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., 500, e S. BARTOLE, *Presidente del Consiglio, Conferenza regionale e ministro per gli affari regionali*, cit., 104.

¹⁰ P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni*, cit., 903.

¹¹ Si veda il resoconto della seduta della commissione del 27 gennaio 1982, riportato da V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, cit., 500.

¹² Il Rapporto Aniasi è riprodotto in *Quad. reg.*, 1984, per le parti che qui interessano 319 ss. e 734 ss.

¹³ Trattasi del d.d.l. n. 3403 A.C., di iniziativa governativa, presentato in data 13 maggio 1982, nella VIII legislatura, pubblicato anche in *Quad. cost.*, 1982, 107 ss. Per un primo commento al disegno di legge, per gli aspetti che riguardano la Conferenza Stato-regioni, cfr. A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *le Regioni*, 1983, 54 ss.

In particolare, il progetto di legge prevedeva che la Conferenza, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Presidente del Consiglio, fosse composta dal ministro per gli affari regionali (con funzioni di vicepresidente), dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nonché dai ministri dell'interno, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica. Altri ministri, o anche rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato o di enti pubblici, potevano partecipare alle sedute su invito del Presidente del Consiglio, in relazione agli argomenti trattati sulla base dell'ordine del giorno.

Il disegno di legge attribuiva alla Conferenza compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa, alla sicurezza nazionale, e alla giustizia,

Specifiche competenze consultive erano riconosciute in ordine: a) agli indirizzi generali relativi all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento; b) agli indirizzi generali relativi alla elaborazione e attuazione degli atti comunitari che interessano le regioni; c) agli indirizzi generali in materia di autonomie; d) agli atti concernenti la determinazione degli obiettivi della programmazione economica nazionale; e) agli atti che attengono gli indirizzi generali di finanza regionale e locale; f) agli altri atti per i quali il Presidente della Conferenza ritenga opportuno acquisire il parere della stessa.

Era previsto, ancora, che la Conferenza adottasse un proprio regolamento interno, emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri.

3. La prima nascita della Conferenza: il d.P.C.m. del 12 ottobre 1983

La decadenza del disegno di legge del Governo Spadolini con la fine della VIII legislatura non bloccò il faticoso processo di elaborazione della Conferenza Stato-regioni.

Questa, rompendo gli indugi, nasce in via amministrativa, per mezzo di d.P.C.m. 12 ottobre 1983, "Istituzione della Conferenza Stato-regioni", pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* 2 novembre 1983, n. 300, decreto avente natura di atto formalmente amministrativo¹⁴.

Per quanto l'iniziativa configuri una sorta di anticipazione a stralcio della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri prevista dall'art. 95, secondo comma, Cost., evidenti sono i passi indietro rispetto al disegno di legge Spadolini dell'anno precedente.

¹⁴ G. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali*, cit., 418.

Tale prudenza può spiegarsi per un verso con il carattere ancora sperimentale della innovazione, ma in altra parte con l'impossibilità di andare oltre mediante un semplice atto amministrativo di auto-organizzazione, qual era il d.P.C.m. 12 ottobre 1983¹⁵.

Va osservato, anzitutto, che la Conferenza non viene istituita come organo permanente.

Invero, il preambolo del decreto dichiarava l'utilità di "periodiche consultazioni" fra il Presidente del Consiglio, i ministri interessati alle questioni regionali ed i presidenti delle regioni e delle province autonome, consultazioni finalizzate ad acquisire, in apposita sede collegiale, "completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale" (esclusi gli indirizzi di politica estera, della difesa e sicurezza nazionale e della giustizia), nonché ai fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali.

L'art. 1 del decreto, tuttavia, si limitava a stabilire che il Presidente del Consiglio dei Ministri "può convocare periodicamente, anche su richiesta del Ministro degli affari regionali o collegialmente dei presidenti delle regioni e delle province autonome, una Conferenza con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome"; e dunque l'organo assumeva un funzionamento intermittente, essendo la sua convocazione rimessa ad una iniziativa eventuale del Presidente del Consiglio, cui competeva anche la fissazione dell'ordine del giorno¹⁶. L'esperienza dei primissimi anni di vita confermerà il carattere sporadico delle riunioni dell'organo¹⁷.

Quanto alla composizione, soltanto il Presidente del Consiglio dei ministri e il ministro per gli affari regionali (rispettivamente, presidente e vicepresidente dell'organo) erano indicati dall'art. 2 come membri di diritto della Conferenza, mentre i presidenti delle regioni e delle province autonome figuravano come "invitati", al pari dei ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno. Il decreto disponeva che alle sedute "possono

¹⁵ M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 177.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 2, quarto comma, del decreto, l'ordine del giorno è stabilito dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro degli affari regionali, che tiene conto "anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome", ed è comunicato ai Ministri interessati e ai presidenti delle regioni e delle province

autonome almeno venti giorni prima della seduta.

¹⁷ I dati si trovano in G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni* cit., 23, che ricorda come le poche riunioni avvennero soprattutto in ordine ai problemi o alle politiche di interesse comune. Per altre indicazioni cfr. P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e codecisione*, in *le Regioni*, 1987, 352 s.

essere invitati” anche i rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato e di enti pubblici.

La circostanza che i presidenti delle regioni e delle province fossero descritti come invitati (sia pure di invitati “d’obbligo”) e non come componenti a pieno titolo della Conferenza segnava, rispetto al progetto di legge del Governo Spadolini, più una diversità di toni¹⁸ che un cambiamento di sostanza: se è vero che formalmente gli unici componenti necessari dell’organo erano individuati nel Presidente del Consiglio e nel Ministro degli affari regionali e che quindi l’organo sembrava configurato con un comitato di ministri – di tipo impuro, dato l’intervento anche di soggetti esterni¹⁹ – è anche vero che i componenti necessari sono descritti come il *presidente* e il *vicepresidente* della Conferenza e che le funzioni di raccordo attribuite all’organo presupponevano la partecipazione della componente regionale: sicché i presidenti delle regioni e delle province autonome dovevano essere considerati anch’essi, per la logica propria dell’organo, una componente necessaria della Conferenza.

Quanto ai compiti, l’art. 3 del decreto conferiva alla Conferenza attribuzioni meramente consultive, stabilendo che essa potesse essere consultata: a) sui criteri generali relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; b) sulle linee generali dell’attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nelle premesse del decreto, per i quali il Presidente del Consiglio ritenesse opportuno acquisire il parere della Conferenza; e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale.

Per quanto riguarda l’apparato burocratico, il decreto stabiliva che la segreteria della conferenza fosse assicurata da personale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con spese a carico del Governo. Anche questo dato confermava l’inserimento dell’organismo nella organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio.

¹⁸ Puntualmente segnalata da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni* cit., 703, in relazione al complesso delle disposizioni del decreto 12 ottobre 1983.

¹⁹ A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni* cit., 703 ss., che comunque prevedeva che l’organo avrebbe funzionato come organismo bilaterale e riteneva impensabile che esso potesse procedere con la regola del voto a maggioranza.

4. Una azione parallela: la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

Torniamo indietro di un paio d'anni.

Mentre la Conferenza Stato-regioni era in fase di gestazione, vedeva la luce un altro organismo, la cui rilevanza per i raccordi tra Stato e Regioni diventerà assai rilevante (pur rimanendo relativamente poco tematizzata): la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, la quale viene costituita nei giorni 15-16 gennaio del 1981 mediante una riunione dei presidenti degli esecutivi regionali²⁰.

Tale Conferenza dei presidenti, poi denominata Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, funzionerà in modo informale per molti lustri, visto che il regolamento che ne disciplina le procedure di riunione sarà adottato soltanto il 9 giugno 2005 e che l'apparato burocratico dell'organismo verrà assunto da una associazione di diritto privato costituita dalle Regioni e dalle due Province autonome, il Centro interregionale di studi e documentazione (Cinsedo), il cui statuto sarà approvato con atto del 12 ottobre 2005²¹.

Fin dall'inizio, comunque, la Conferenza dei presidenti rispondeva, oltre che ad esigenze di coordinamento interregionale, alla esigenza di una rappresentanza unitaria delle autonomie regionali nei confronti dell'esecutivo nazionale; e dal Governo essa è stata considerata immediatamente come interlocutore qualificato²².

Peraltro, i due aspetti dell'auto-coordinamento e del raccordo con il Governo si intrecciano inevitabilmente, perché il primo "tende a divenire una misura di procedimentalizzazione" dell'incontro tra i presidenti delle regioni e il Governo, incontro che ne risulta inevitabilmente condizionato²³. Tale previsione è confermata dalla prassi attuale, che vede le riunioni in sede di Conferenza Stato-regioni precedute dalla riunione delle Conferenza delle Regioni, in cui viene discussa e deliberata la posizione regionale da portare in Conferenza permanente.

²⁰ A. COMELLI, *La conferenza dei Presidenti delle Regioni*, in *le Regioni*, 1981, 1143 ss.

²¹ I due documenti sono riportati in G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, cit., rispettivamente 314 ss e 322 ss.

²² A. COMELLI, *La conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 1143, ricorda come "la funzione della conferenza sia stata immediatamente colta dal Governo il quale ha riconosciuto ad essa il ruolo di interlocutore qualificato, ma soprattutto 'immediato', per la trattazione di tutti i principali temi che direttamente o indirettamente coinvolgono le Regioni".

²³ Così E. GIZZI, *Il rapporto fra Governo e Regioni*, in *Quad cost.*, 1984, 584.

5. La seconda nascita della Conferenza Stato-regioni: l'art. 12 della legge n. 400 del 1988

Rispetto a quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio del 12 ottobre 1983, la legge n. 400/1988 segna da un lato un ritorno alla impostazione del disegno di legge Spadolini, con qualche significativo passo avanti²⁴; dall'altro marca la seconda – e definitiva – nascita della Conferenza Stato-Regioni, che viene munita di fondamento legislativo (e non più solo amministrativo) e che è istituzionalizza, appunto, come Conferenza *permanente* per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome²⁵.

La Conferenza, infatti, è anzitutto configurata dall'art. 12 della legge n. 400/1988 come un organo ad attività continua, perché essa deve essere convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi. Poco dopo la legge 400, l'art. 10 della legge 9 marzo 1989, n. 86, c.d. legge La Pergola, prevederà poi una apposita sessione comunitaria – destinata cioè “alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale della Conferenza” – da tenersi, anche in questo caso, almeno ogni sei mesi, confermando quindi la continuità e non occasionalità dei lavori della Conferenza.

Per quanto l'iniziativa della convocazione almeno semestrale e “in ogni altra circostanza in cui il Presidente lo ritenga opportuno” continui ad essere affidata al Presidente del Consiglio, l'art. 12, comma 2, della legge n. 400/1988 impone di tenere conto “anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome”.

Anche sul piano formale la Conferenza assume il carattere di organismo a composizione mista, integrato per parte statale dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal ministro degli affari regionali, e per la componente espressiva delle autonomie regionale dai presidenti delle regioni e delle province autonome, i quali, come si è ricordato, erano in precedenza descritti come invitati.

Tali caratteristiche, vale a dire il carattere stabile e la natura mista dell'organo, trovano conferma nelle norme relative alla segreteria della Conferenza. L'art. 12, comma 3, stabilisce, infatti, che la Conferenza

²⁴ Per le prime analisi dell'art. 12 della legge n. 400 del 1988 vedi P.A. CAPOTOSTI, *La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e codecisione* cit., 351 ss., che assume ad oggetto il testo del disegno di legge approvato dalla Camera; P. CARETTI, *La conferenza permanente Stato-Regioni: novità ed incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della legge 400/88*, in *Foro.it.*, 1989, V, 330 ss.; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 440*, Maggioli, Rimini, 1989, 131 ss.

²⁵ Sulla legificazione della Conferenza si vedano M. CAMMELLI, *Al centro qualcosa si muove*, in *le Regioni*, 1988, 559, che parla della Conferenza Stato-regioni “finalmente provvista di base legislativa e dunque tolta dal limbo in cui il d.P.C.M. istitutivo del 1983 l'aveva collocata”, e P.A. CAPOSTOSTI, *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, in *Enc. giur. Trecc.*, vol. XXVI, Roma, 1990, 1 ss.

“dispone di una segreteria” e il comma 4 prevede l’inclusione, nel contingente della segreteria, di personale delle regioni o delle province autonome, il cui trattamento economico resta a carico delle regioni o delle province di provenienza.

Nello stesso tempo, la disciplina dell’apparato burocratico è affidata non ad un regolamento interno della Conferenza, ma ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro per gli affari regionali (art. 12, comma 3), e questo elemento è coerente con la strutturazione della conferenza quale organismo collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sul piano delle funzioni, il ruolo complessivo della Conferenza continua ad essere descritto dalla attribuzione di compiti di “informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia” (art. 12, comma 1).

Le funzioni consultive, però, risultano maggiormente rafforzate rispetto a quanto prevedeva il decreto del 1983 e a quanto aveva ipotizzato lo stesso disegno di legge del Governo Spadolini, giacché l’art. 12, comma 5, stabilisce che la Conferenza “viene consultata” - e non più “può essere consultata” - a) sulle linee generali dell’attività normativa che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio; b) sui criteri generali relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali; c) sugli altri argomenti per i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza.

Per l’inquadramento della Conferenza nel sistema dei raccordi tra regioni e Stato va evidenziata l’importanza della disposizione di delega legislativa contenuta nel comma 7, che incaricava il Governo di adottare norme aventi valore di legge ordinaria per il riordino e la eventuale soppressione degli altri organismi a composizione mista Stato-regioni, in modo da trasferire alla Conferenza le attribuzioni delle commissioni, con esclusione di quelle che operano sulla base di competenze tecnico-scientifiche.

È chiaro, infatti, che la concentrazione delle competenze in capo alla Conferenza Stato-regioni sarebbe stata possibile solo eliminando la concorrenza degli altri organi misti, operazione che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 1983, naturalmente, non aveva potuto fare, dato il carattere non legislativo di quell’atto.

A tale delega è stato dato seguito con il d.P.R. 16 dicembre 1989, n. 418 del 1989, “Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-regioni, in attuazione dell’art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400”, che ha trasferito alla Conferenza permanente le attribuzioni generali dei diversi organismi a composizione mista statale e regionale, eccettuati quelli tecnico-scientifici, e le competenze ad esprimere i pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, i pareri sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e agli atti di indirizzo in materia di competenza regionale, e i pareri sugli atti programmatici generali e di settore, nelle materie di competenza regionale²⁶.

Va subito notato che all’interno di tali attribuzioni trasferite alla Conferenza Stato-regioni dal d.P.R. n. 418/1989 vi erano anche talune competenze consultive (o anche deliberative) specifiche in relazione a singoli atti (v. gli artt. 2 e 3), nonostante le formule descrittive dell’art. 1 del decreto indicassero per lo più un intervento su questioni o criteri molto generali²⁷.

6. Caratteri e sviluppi della seconda fase della vita della Conferenza Stato-regioni

Con l’entrata in vigore della legge n. 400/1988 e del d.P.R. n. 418/1989 inizia la seconda fase della vita della Conferenza²⁸, contraddistinta da una progressiva e costante espansione delle competenze attribuite all’organo.

Pur essendo saldamente incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la Conferenza Stato-regioni è stata rapidamente riconosciuta come un organismo estraneo all’apparato statale, ed appartenente piuttosto ad un “terzo livello” tra Stato ed autonomie regionali e situato nell’ambito dello Stato-comunità²⁹.

²⁶ Su tale riordino si veda l’analisi di L. TORCHIA, *La Conferenza Stato-Regioni ed il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quad. cost.*, 1990, 345 ss. e in versione più estesa con il titolo *Una Conferenza pleno iure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in *le Regioni*, 1990, 1037 ss.

²⁷ Per l’esame delle competenze trasferite dalla Conferenza cfr. L. TORCHIA, *Una Conferenza pleno iure. cit.*, 1041 ss.

²⁸ Per questa periodizzazione, che divide la storia della Conferenza Stato-regioni in tre fasi – scandite rispettivamente dal d.P.C.m. del 1983, dalla legge n. 400/1988 e dal d.lgs. n. 281/1997 – vedi F.S. MARINI, *La “pseudocollaborazione” di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 664.

²⁹ In questi termini P.A. CAPOTOSTI, *Regione IV) Conferenza Stato-Regioni*, cit. 4. Nel senso che la Conferenza sia un soggetto terzo rispetto allo Stato e a regioni e province autonome, che cioè non sia “un organo di un distinto soggetto ma di un soggetto che si identifica con tale struttura organizzativa”, si esprime A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali* cit. 426 ss., *Contra*,

Molto significative, in proposito, sono le considerazioni che si leggono nella sentenza n. 116 del 1994, in cui la Corte costituzionale sottolinea che “la Conferenza disciplinata dall’art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall’essere un organo appartenente all’apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell’uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l’uno e le altre” e conclude osservando che “in quanto tale, la Conferenza è un’istituzione operante nell’ambito della comunità nazionale come strumento per l’attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)”³⁰.

Tale punto sembra implicitamente confermato dai passaggi contenuti nella sentenza n. 408 del 1998, relativa alla legittimità costituzionale delle previsioni, contenute nell’art. 9 della legge n. 59/1097 e nell’art. 8 del d.lgs. n. 281/1997, relative alla unificazione della Conferenza Stato-regioni con la Conferenza Stato-autonomie locali, istituita nel frattempo con il d.P.C.M. 2 luglio 1996. Nel respingere le censure regionali, la sentenza osserva che vi potrebbe essere una lesione della posizione costituzionale delle regioni “se l’unificazione delle due conferenze desse luogo ad un organismo indifferenziato, nel cui ambito i rappresentanti regionali mescolassero il loro voto con quello degli altri rappresentanti, così che non emergesse distintamente il punto di vista delle Regioni”; ma la Corte rileva che, secondo la legge di delega, non si aveva affatto “una commistione delle rappresentanze, ma solo una unificazione funzionale, nell’ambito di un sistema in cui i Presidenti delle Regioni conservano la loro esclusiva rappresentanza delle istanze regionali ed esprimono distintamente la volontà delle Regioni medesime, mentre è solo la rappresentanza governativa ad essere propriamente unificata”³¹.

Per queste ragioni, già in questa fase, appare riduttivo l’inquadramento della Conferenza Stato-regioni nella figura della ausiliarietà rispetto alla

invece, R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. II, 1234, che afferma la natura statale dell’organo in ragione del fatto che esso è sempre presieduto dal Presidente del Consiglio o su sua delega dal Ministro per gli affari regionali e che esso interviene nell’ambito dell’esercizio di competenze che sono statali.

³⁰ Sulla sentenza si veda M. CECCHETTI, *La Corte ed il modello di rapporto tra Stato e regioni con particolare riferimento alla tutela dell’ambiente: il contributo della sentenza n. 116/94*, in *Riv. giur. amb.* 1995, 71 ss.

³¹ C. cost., sent. 14 dicembre 1998, n. 408.

attività della Presidenza del Consiglio³² o anche la sua riconduzione ad una funzione meramente consultiva³³.

Se è poi vero che le competenze della Conferenza rimangono per lo più di carattere consultivo e normalmente (salve specifiche attribuzioni) relative ad atti di indirizzo di natura molto generale, tali caratteristiche del modello disegnato dalla legge n. 400/1988 restituiscono appunto una immagine della Conferenza con attribuzioni più “politiche” che “amministrative”, e dunque una versione “leggera” e meno burocratica dell’organismo³⁴.

Anche per questo aspetto può essere utile ricordare la prima giurisprudenza costituzionale successiva alla istituzionalizzazione della Conferenza ad opera della legge n. 400/1988.

Respingendo un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia su un atto di indirizzo e coordinamento che non era stato preceduto dal parere della Conferenza permanente, la Corte costituzionale ha osservato che “la consultazione della Conferenza, secondo l’invocata disposizione della legge n. 400 del 1988, è prescritta per i ‘criteri generali relativi all’esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento’ e non in relazione all’adozione di ogni singolo atto”, ed ha rimarcato “il carattere facoltativo e non obbligatorio della convocazione della Conferenza medesima da parte del Presidente del Consiglio” ai fini della consultazione sull’atto³⁵.

Tale passaggio è ribadito dalla sentenza n. 333 del 1995, la quale osserva che nell’art. 12 della legge n. 400 la consultazione della Conferenza “è prevista per l’adozione di criteri generali relativi alle funzioni statali di indirizzo e coordinamento, e non in relazione all’adozione di ogni singolo atto”.

Negli stessi anni, però, si assiste ad un significativo incremento delle attribuzioni delle Conferenze permanenti ad opera di singole leggi di settore, che individuano in tale organismo la sede per il raccordo tra lo Stato e le regioni in relazione a singoli atti o a singole funzioni amministrative³⁶.

³² Così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica*, cit., 131 e 133, ove la Conferenza è descritta come “organo ausiliario del Governo” e la sua attività è ricondotta al “piano della ausiliarità”, alla “soglia del confine con l’attività consultiva vera e propria”.

³³ L. TORCHIA, *Una Conferenza pleno iure*, cit., 1038, parla di “organismo consultivo”. Di “organo consultivo del Governo” e di “organo ausiliario che esprime pareri obbligatori sulle decisioni del Governo” hanno ragionato, sulla base dei dati di esperienza relativi al concreto funzionamento della Conferenza, anche R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istit. fed.*, 2006, 919 e 934, sia pure in chiave critica.

³⁴ Così M. CAMMELLI, *Al centro qualcosa si muove*, cit. 559.

³⁵ C. cost., sent. 10 giugno 1992, n. 263.

³⁶ Tale processo è ricostruito da A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-regioni e le sue prospettive*, in *le Regioni*, 1995, 845 ss., e ripercorso da G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla*

Se tali attribuzioni rendono giuridicamente obbligatorio l'intervento della Conferenza agli specifici atti per i quali la legge lo richiede e quindi valorizzano l'intervento regionale, tali previsioni, nel loro complesso, rischiano di spostare l'asse della attività della Conferenza in una direzione più amministrativa che politica e di abbassare il livello del raccordo, offuscando la natura di questo organismo quale "organo di confronto e negoziazione politica fra i livelli di governo statale e regionale"³⁷.

7. Dieci anni dopo: la terza fase della vita della Conferenza, aperta dal d.lgs. n. 281 del 1998

La fase successiva della evoluzione della Conferenza prende avvio con la delega recata dall'art. 9 della legge n. 59/1997, che incaricava il Governo a "definire ed ampliare le attribuzioni" della Conferenza Stato-regioni, "unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città e autonomie locali"³⁸ e con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali", adottato sulla base della legge di delegazione.

La disciplina dettata dal d.lgs. n. 218/1997 si innerva su quella dettata dall'art. 12 della legge n. 400/1998, ampliando i compiti della Conferenza, razionalizzandone l'azione ed estendendo i compiti dell'organismo anche alle intese e agli accordi, ma lasciandone per il resto inalterata la fisionomia complessiva, a partire dalla composizione e dagli obiettivi³⁹.

In più, il d.lgs. n. 281/1997, in attuazione della delega, dispone l'unificazione della Conferenza Stato-regioni con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per le materie ed i compiti di interesse comune delle

*Conferenza unificata (passando per la Stato città), i n Istit. fed., 1998, 13 ss. L'espansione esponenziale delle competenze della Conferenza Stato-regioni è illustrata anche da I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli 2006, 292 ss.*

³⁷ Così G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata*, cit., 14 s. Su questa evoluzione si veda anche G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *le Regioni*, 1994, 1224 ss.

³⁸ Tra i principi e criteri direttivi, l'art. 9 della legge n. 59/1997 indicava il potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza, prevedeva la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni, anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche; la specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso.

³⁹ G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni* cit., 87 ss.

regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane,⁴⁰. In questo modo il decreto legislativo va anche a “legificare” la Conferenza Stato-città, già istituita con il d.P.C.m. 2 luglio 1996 (con un percorso parallelo a quello seguito per la Conferenza Stato-regioni)⁴¹.

Sul piano delle funzioni, l’art. 2, comma 1, compie al una ricognizione generale delle funzioni della Conferenza Stato-regioni, attribuite a tale organo per garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome a tutti i processi decisionali di interesse regionale. Si tratta, in particolare, della promozione e della conclusione di accordi e intese; della promozione, nel rispetto delle competenze del CIPE, del coordinamento della programmazione statale e regionale e del raccordo di quest’ultima con l’attività dei soggetti che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse aventi rilevanza nell’ambito territoriale delle regioni e delle province autonome; della acquisizione delle designazioni dei rappresentanti delle regioni e delle province autonome, nei casi previsti dalla legge; della determinazione, nei casi previsti dalla legge, dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle province autonome, anche a fini di perequazione e salva la disciplina dettata per le regioni speciali; dell’adozione dei provvedimenti che sono ad essa attribuiti dalla legge; della formulazione di inviti e proposte nei confronti di altri organi dello Stato o di soggetti che gestiscono funzioni o servizi di pubblico interesse; della nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti ed organismi che svolgono attività o prestano servizi strumentali all’esercizio di funzioni concorrenti tra Governo e regioni; dell’approvazione degli schemi di convenzione tipo per l’utilizzo da parte dello Stato e delle regioni di uffici statali e regionali.

Una competenza molto significativa, dato il livello politico dell’attribuzione, è quella prevista dall’art. 2, comma 3, in ordine ai pareri obbligatorio sugli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza regionale.

In seguito all’entrata in vigore del d.lgs. n. 281/1997 la Conferenza Stato-regioni interviene dunque in sede consultiva in tutti i processi normativi, anche primari, nelle materie regionali. Anche in presenza di ragioni di urgenza, che non consentono la consultazione preventiva, l’art. 2, comma 4, prevede che la Conferenza sia consultata in via successiva e impone al Governo di tenere conto dei pareri da essa resi in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge, e in sede di esame definitivo degli schemi di decreto legislativo sottoposti al parere delle

⁴⁰ Art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281/1997.

⁴¹ La genesi della Conferenza Stato-città e autonomie locali è ricostruita da F. PIZZETTI, *Regioni e città alla trattativa con lo Stato*, in *le Regioni*, 1996, 5 ss.

commissioni parlamentari⁴². Se invece il parere riguarda atti già adottati in via definitiva, la Conferenza Stato-regioni può chiedere che il Governo lo valuti ai fini dell'eventuale revoca o riforma dei provvedimenti stessi.

L'art. 5 del decreto legislativo conferma la sessione europea della Conferenza, stabilendo che questa debba riunirsi almeno due volte l'anno al fine di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome nelle materie di loro competenza e di esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea⁴³.

Quanto al *modus procedendi* della Conferenza, il d.lgs. n. 281/1998 non stabilisce particolari *quorum* funzionali o deliberativi, limitandosi a precisare che, ferma la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso della componente regionale per l'adozione delle nomine e dei provvedimenti di competenza della Conferenza e per l'approvazione dei criteri di riparto delle risorse è espresso, in assenza di unanimità, dalla maggioranza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta⁴⁴. Per il resto, le modalità di deliberazione sono lasciate alla prassi.

Per quanto riguarda le intese, l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo dispone che l'intesa si perfezioni con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome. La disposizione disciplina peraltro l'intesa nella forma debole, in quanto prevede che se l'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata e che in caso di urgenza motivata il Consiglio dei Ministri possa provvedere, sottoponendo l'atto all'esame della Conferenza Stato - regioni nei successivi quindici giorni, con obbligo per il Governo di esaminare le

⁴² Va segnalato che diverse leggi di delegazione, e in via generale l'art. 31 della legge n. 234/2012 per la legge di delegazione europea, prevedono che lo schema di decreto legislativo sia trasmesso alle Camere per il parere delle commissioni parlamentari solo dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge. Per quanto qui interessa, tali disposizioni sono state interpretate dalla Corte costituzionale come prescrittive della esigenza che le commissioni parlamentari si esprimano avendo conoscenza del parere espresso dalla Conferenza Stato-Regioni, "condizione ineludibile, questa, per la legittimità del procedimento di adozione del decreto legislativo" (così C. cost. sentenza 14 novembre 2018, n. 198 del 2018; in senso analogo già C. cost., sent. 13 dicembre 2017, n. 261).

⁴³ L'art. 5, comma 2, attribuisce poi alla Conferenza la competenza a designare i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea e ad esprimere parere (su richiesta dei presidenti delle regioni e delle province autonome e col consenso del Governo) sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia.

⁴⁴ Art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

osservazioni della Conferenza ai fini di eventuali deliberazioni successive (comma 4).

Con riferimento agli accordi, questi hanno di regola natura facoltativa, tant'è che l'art. 4 precisa che essi possono esseri conclusi in sede di Conferenza Stato-regioni, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e di svolgere attività di interesse comune. Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che gli accordi si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome.

8. Una quarta fase della Conferenza Stato-regioni nel titolo V riformato nel 2001?

Oggi, a trent'anni dalla legge n. 400/1988, la Conferenza Stato-regioni può essere considerata un organo di rilevanza materialmente costituzionale, con i connessi caratteri di indefettibilità nel sistema⁴⁵.

In altri termini, appare improbabile che la Corte costituzionale possa ripetere l'affermazione, contenuta nella sentenza n. 408 del 1998. per cui la stessa previsione della Conferenza Stato-Regioni, quale strumento di raccordo fra il Governo e le autonomie regionali, rappresenta una scelta non costituzionalmente vincolata⁴⁶.

Infatti, istituti basilari del sistema dei rapporti tra Stato e Regioni e lo stesso riparto di competenze disegnato dal titolo V della parte seconda della Costituzione, novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001, *presuppongono* l'esistenza della Conferenza Stato-regioni, la quale si pone come la principale manifestazione strutturale – il corpo, si potrebbe dire – del principio costituzionale di leale collaborazione, ora espressamente menzionato dall'art. 120, secondo comma, Cost.⁴⁷.

Si pensi, anzitutto, allo statuto della chiamata in sussidiarietà, in cui l'attrazione in capo allo Stato di funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale e il trascinarsi, in forza del principio di legalità, del segmento di funzione legislativa necessario per regolare la funzione attratta possono superare il controllo di costituzionalità “solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”⁴⁸. Ora, nella chiamata in

⁴⁵ Di “organo paracostituzionale” ha parlato I. RUGGIU, *Conferenza Stato-regioni: un istituto del federalismo sommerso*, in *Le Regioni*, 2000, 891, in ragione della inamovibilità istituzionale che la Conferenza si è garantita quale modello di raccordo tra centro e periferia e della qualità delle funzioni che essa svolge, comprensive dell'indirizzo politico.

⁴⁶ C. cost., sent. n. 408/1998.

⁴⁷ Su tale principio e sui suoi riflessi sulla Conferenza Stato-regioni si veda S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano 2008, 43 ss.

⁴⁸ C. cost., sent. 1° ottobre 2003, n. 303.

sussidiarietà la sede naturale per le intese, quando la funzione riguarda non una specifica regione ma il complesso delle autonomie regionali, è appunto la Conferenza Stato-regioni, come è dimostrato dagli interventi additivi operati dalla giurisprudenza costituzionale, che sovente innesta nella norma scrutinata la previsione dell'intervento necessario della Conferenza⁴⁹.

Si guardi poi alle costellazioni di intreccio tra materie statali e regionali, quando questo non è risolubile con il criterio di prevalenza. Tale concorso di competenza giustifica l'intervento del legislatore statale, a condizione che sia prevista la partecipazione regionale nella fase amministrativa, normalmente mediante intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata oppure mediante parere: "in casi di intreccio (o, se si preferisce, di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza" – afferma la Corte - "deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa"⁵⁰. Anche in questa ipotesi i dispositivi additivi, che aggiungono la previsione della intesa o del parere della Conferenza quando questa non era stata prefigurata dal legislatore, confermano la centralità di questo organismo.

Si pensi, inoltre, all'ultimo sviluppo di tale orientamento della Corte costituzionale in materia di concorrenza di competenze, che ha esteso la necessità di coinvolgimento regionale, nella forma della intesa con la Conferenza Stato-regioni (e con la Conferenza unificata) sullo schema di decreto legislativo, quando il legislatore delegato interviene a normare un settore ascritto a competenze intrecciate⁵¹.

Ancora, si ponga mente alla competenza statale implicita – enucleata dall'art. 81 Cost. – in materia di politica economica, che consente interventi trasversali di regia economica nelle materie regionali ma solo se tali interventi sono accompagnati da intese con la Conferenza Stato-regioni⁵².

Ora, se è senz'altro esatto il rilievo per cui l'esistenza della Conferenza ha legittimato esiti di sostanziale ingerenza statale nelle materie e nelle competenze regionali, ingerenze che la Corte costituzionale ha giustificato

⁴⁹ Cfr., tra le molte, C. cost., sent. 21 gennaio 2016, n. 7, sent. 11 marzo 2011, n. 79, sent. 11 maggio 2007, n. 165, sent. 19 luglio 2005, n. 285.

⁵⁰ C. cost. sent. 5 aprile 2018, n. 71.

⁵¹ C. cost., sent. 25 novembre 2016, n. 251. Sulla sentenza vedi A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *le Regioni*, 2017, 519 ss., che mette in luce gli elementi di novità della decisione, senza però enfatizzarli eccessivamente.

⁵² C. cost., sent. 27 marzo 2018, n. 61.

con lo scambio di competenza contro concertazione⁵³ (il che è massimamente evidente nella giurisprudenza recente in materia di fondi statali vincolati nelle materie regionali, apparentemente ricondotti “a legittimità” con l’innesto della previsione di una intesa in sede di Conferenza per la loro gestione⁵⁴), è altresì vero che il funzionamento del sistema costituzionale delle autonomie, per come è venuto atteggiandosi, è difficilmente concepibile senza tale organismo.

9. Problemi vecchi, sempre nuovi

Nel ripercorrere, sia pur per tappe sommarie, la storia della Conferenza Stato-regioni emergono una serie di questioni e di nodi non risolti, che probabilmente tali sono perché trovano la loro fonte nel DNA della Conferenza.

La prima questione ancora aperta è rappresentata dalla partecipazione della Conferenza ai procedimenti legislativi statali.

Su tale punto l’evoluzione della disciplina legislativa della Conferenza ha progressivamente incrementato l’intervento della Conferenza nei procedimenti normativi riguardanti le materie regionali, partecipazione estesa anche alle fonti primarie dall’art. 1 del d.lgs. n. 281/1997; e, come si detto, la giurisprudenza costituzionale ha elevato tale partecipazione, nel caso di concorso di competenze e di disciplina a mezzo di decreto legislativo, dal livello della consultazione al livello della intesa⁵⁵. Tuttavia, tale estensione non ha riguardato il procedimento di formazione della legge ordinaria, come ha recentemente affermato, con nettezza, la Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2017⁵⁶.

Ora, tale differente regime, per cui la leale collaborazione è un limite procedimentale alla legislazione delegata, ma non alla legge formale, è in apparenza difficilmente spiegabile, pur avendo fondamento nelle regole costituzionali che vedono il procedimento legislativo disciplinato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, cui l’art. 72, primo comma, Cost., rinvia, là dove il procedimento di formazione della legge di delega può essere regolato anche dalla legge di delegazione ai sensi dell’art. 76 Cost.,

⁵³ F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *le Regioni*, 2017, 126.

⁵⁴ Si vedano, tra le molte, C. cost., sent. n. 71/2018 e sent. 12 ottobre 2018, n. 185.

⁵⁵ C. cost., sent. n. 251/2017, già ricordata sopra.

⁵⁶ C. cost., sent. 10 novembre 2017, n. 237, in cui la Corte osserva che essa “non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all’applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo”, e circoscrive la portata della sentenza n. 251 del 2016, precisando che tale pronuncia “si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo”.

legge il cui contenuto è sindacabile anche in base al principio del principio di leale collaborazione. La diversità di regime appare però più logica e coerente con il sistema complessivo, se solo si pensa che la Conferenza permanente è un organo collocato presso l'esecutivo e non presso le Camere, e che quindi il suo coinvolgimento nei procedimenti di normazione affidati al Governo (come appunto la decretazione legislativa delegata) è coerente con tale posizione istituzionale dell'organismo.

Altri sono i meccanismi per assicurare la partecipazione regionale al procedimento di formazione della legge formale, e la sede propria, a Costituzione vigente, è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, come previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001⁵⁷.

La seconda questione – in parte collegata alla prima, in parte collegata alla natura politica o giuridica delle funzioni della Conferenza - è la forza delle determinazioni da questa assunta, siano esse intese, pareri o accordi⁵⁸.

In coerenza con l'indirizzo illustrato sopra, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che gli accordi in sede di Conferenza possano condizionare la validità della legge statale.

Significativa è la sentenza n. 437 del 2001, relativa alla legittimità costituzionale di una disposizione che aveva ridotto significativamente il finanziamento di un fondo per la protezione civile rispetto all'impegno dichiarato dal Governo, in violazione – secondo la tesi delle regioni ricorrenti - di un accordo con le regioni stesse. La sentenza ritiene del tutto irrilevante l'esistenza dell'accordo (che essa comunque nega sussistere), ed osserva invece che “mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere”. Le procedure di cooperazione o di concertazione, infatti, possono rilevare nello scrutinio di legittimità di atti legislativi, “solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”, mentre il principio di leale collaborazione non può essere “dilatato fino a trarne condizionamenti, non

⁵⁷ Come è noto, la disposizione, peraltro formulata in termini facoltizzanti, non è mai stata attuata. È stato invece recentemente modificato, nel novembre 2017, in attuazione dell'articolo 15-bis del d.l. n. 91/2017, convertito dalla legge n. 123/2017, il regolamento interno della Commissione parlamentare per le questioni regionali, regolando le modalità di consultazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali, identificati nella Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, nella Conferenza delle regioni e nelle associazioni di enti locali (ANCI e UPI), nonché nei rappresentanti dei singoli enti territoriali. Su questa riforma vedi E. VIVALDI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti decisionali del Parlamento alla luce del nuovo regolamento della Commissione bicamerale per le questioni regionali: quali prospettive*, in corso di pubblicazione in *le Regioni* 2018, n. 5-6.

⁵⁸ Un discorso a parte meriterebbero gli accordi, in ragione del carattere normalmente facoltativo di questi.

altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi⁵⁹.

Questo argomento non esclude, invece, un effetto di vincolo derivante dalle determinazioni della Conferenza (intese, ma anche pareri) a carico della funzione legislativa delegata, perché in tal caso vi è l'intermediazione della legge di delega, quando questa prescrive la concertazione⁶⁰. Non a caso, la Corte costituzionale ha recentemente ricostruito tale limite per il decreto legislativo come un limite comunque articolato dalla delega, con la necessità, per la regione che intenda far valere l'eventuale vizio del decreto, di impugnare la legge tempestivamente le legge di delegazione, almeno nel caso in cui questa abbia un contenuto sufficientemente specifico e concreto e quindi sia direttamente lesiva⁶¹.

Piuttosto, la giurisprudenza costituzionale è sembrata cauta nel riconoscere diretto rilievo, quale limite alla legislazione delegata, all'obbligo di acquisire il parere della Conferenza in ordine agli schemi di decreto legislativo, sancito in via generale dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997⁶². E in effetti potrebbe non essere agevole ricondurre alla sfera di applicazione dell'art. 76 Cost. un limite che trova fondamento non in una legge ma in un decreto legislativo.

Per converso, la giurisprudenza costituzionale sembra aver riconosciuto che le intese concluse in Conferenza possono condizionare la validità della legislazione regionale, sia pure per il tramite di norme statali che esprimano

⁵⁹ C. cost., sent. 28 dicembre 2001, n. 437, commentata da P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *le Regioni*, 2002, 1169 ss.

⁶⁰ Si veda ad esempio C. cost., sent. 26 giugno 2001, n. 206, che dichiara illegittima una disposizione di un decreto legislativo sul rilievo che la previsione impugnata era "difforme dall'intesa raggiunta" e tale difformità dal testo dell'intesa dava luogo a violazione della norma di delegazione che imponeva di acquisire l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni e quindi violazione dell'art. 76 della Costituzione, non avendo il Governo non ha motivato specificamente le ragioni di tale modifica.

⁶¹ C. cost., sent. 13 dicembre 2017, in cui si afferma che "l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega", sicché "la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega", quando questa è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della regione. Il tema è approfondito da S. BARTOLE, *Intrecci di competenze, legislazione statale e ruolo della Conferenza Stato - Regioni*, in *Giur. cost.*, 2017, 2801 ss.

⁶² C. cost., sent. 24 ottobre 2005, n. 384, ove si legge l'affermazione apodittica secondo cui "in linea di principio il mancato parere della Conferenza non determina l'illegittimità costituzionale del decreto (cfr. sentenza n. 196 del 2004)".

limite alla legge regionale e che impongano l'intesa all'osservanza del legislatore regionale⁶³.

Meno problematico, invece, è il condizionamento derivante dalle deliberazioni della Conferenza rispetto alla attività amministrativa – in questo caso non solo delle regioni, ma anche dello Stato – giacché in questa ipotesi l'attività amministrativa è comunque governata dalla legge e quindi anche dalle declinazioni del principio di leale collaborazione che questa articola⁶⁴.

Un secondo profilo relativo alla forza delle determinazioni assunte dalla Conferenza Stato-regioni sta nelle eventuali preclusioni alla impugnazione di atti preceduti da accordi, o intese, o pareri favorevoli, resi dalla Conferenza Stato-regioni con l'adesione dell'ente che poi contesta l'atto.

La Corte costituzionale tende a sottolineare che l'accordo raggiunto in Conferenza o l'assenso in tale sede prestato dall'ente autonomo non impedisce a questi di far valere davanti alla Corte le eventuali lesioni delle competenze incise dalla norma o dall'atto.

Invero, sul piano sostanziale, dato il rango costituzionale delle norme sul riparto delle competenze e la conseguente indisponibilità di queste, è logico che l'accordo o l'intesa non siano idonei a conferire legittimità ad una norma o ad un atto che con quel riparto sono incompatibili.

Meno scontata è l'idea che l'assenso prestato da una Regione in sede di conferenza non abbia riflessi sul potere di impugnazione dell'atto. Qui però la giurisprudenza costituzionale fa applicazione, in sede di impugnazione degli atti normativi primari, del principio per cui nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale non si applica l'istituto della acquiescenza⁶⁵, e tale principio è stato richiamato dalla Corte in recenti sentenze anche nell'ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione⁶⁶, giudizi nei quali, in

⁶³ In questi termini leggono C. cost., sent. 7 giugno 2007, n. 178, A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *le Regioni*, 2009, 289 ss., che rileva appunto il diverso rilievo giuridico della concertazione a seconda che si tratti di legge statale o della legge regionale, e N. VICECONTE, *Sulle intese tra Stato e Regioni*, in *Giur cost.*, 2007, 1725

⁶⁴ Sul vincolo che discende dagli atti della Conferenza a carico dell'attività amministrativa, statale e regionale, si veda l'analisi di A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico*, cit., 279.

⁶⁵ C. cost. 20 luglio 2018, n. 171, che rigetta l'eccezione d'inammissibilità motivata con l'acquiescenza, "desumibile dal parere favorevole sullo schema [del decreto legislativo] espresso dalla Conferenza unificata", osservando seccamente che "com'è noto .. l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale"; analogamente C. cost., sent. 12 luglio 2017, n. 169.

⁶⁶ C. cost., sent. 9 gennaio 2018, n. 38, che respinge l'eccezione di inammissibilità del conflitto determinata dalla partecipazione della regione ricorrente alla seduta della Conferenza che aveva sancito l'intesa sull'atto poi impugnato. La sentenza, pur rilevando, come risultava dagli atti, che la Regione ricorrente "non si è opposta alla intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata, osserva che "nei giudizi per conflitto di attribuzione, l'adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi". In termini anche C. cost., sent. 1° marzo 2019, n. 31. In senso diverso si

verità, il tema potrebbe porsi sotto il profilo della novità dell'atto rispetto a quello non precedentemente impugnato.

Un altro complesso di problemi si riallaccia alla composizione della Conferenza.

Questa, come si è detto, da un lato è espressa dai vertici degli esecutivi; dall'altro è rimasto un organo a composizione mista, integrato da rappresentanti delle regioni e delle province autonome ma anche da organi statali.

Sotto il primo profilo, il progressivo rafforzamento della Conferenza rischia di determinare uno squilibrio nella forma di governo, penalizzando le assemblee legislative⁶⁷. Per questa ragione, la registrata impossibilità di vincolare la legge per mezzo degli atti della Conferenza, lungi da rappresentare una distorsione, risponde, oltre che alle regole costituzionali sulle fonti, anche a quelle sui rapporti tra organi, e per tale motivo si dovrebbe guardare con molto sospetto alla idea che le determinazioni della Conferenza, assentite dai presidenti delle giunte, possano come tali vincolare la legislazione regionale.

Sempre nella prospettiva dei rapporti tra poteri, la nascita nel gennaio del 1994, nella forma di una associazione privata, di una Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, non ha verosimilmente avuto particolari effetti di riequilibrio, visto che un tale organismo difficilmente potrà mai avere la forza della Conferenza delle regioni. Infatti, i presidenti delle assemblee legislative, per il ruolo arbitrale che essi normalmente esercitano, possono al più rappresentare le esigenze proprie dell'organo, ma difficilmente riescono ad esprimere la forza politica propria di un presidente della giunta, tanto più se eletto a suffragio diretto.

Per l'altro profilo, il carattere duale della Conferenza pone questioni di natura diversa.

Anzitutto, esso impedisce alla Conferenza di atteggiarsi ad organo rappresentativo delle regioni e delle province autonome e ciò rende incongrua, per esempio, la attribuzione a tale organismo del potere di nomina

veda però C. cost., sent. 16 giugno 2006, n. 235, in cui un conflitto di attribuzione contro una direttiva ministeriale è dichiarato inammissibile in quanto questa era stata emanata in attuazione dell'intesa raggiunta tra lo Stato e le Regioni nella Conferenza unificata e alla luce della intesa sancita difettava l'interesse delle Regioni ricorrenti a promuovere l'impugnazione. Dubitativamente, invece, si esprime C. cost. 4 dicembre 2002, n. 507, commentata da R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4184 ss., per il quale l'assenso espresso dalla Regione in conferenza dovrebbe comunque precludere la proposizione del conflitto.

⁶⁷ Il tema dei riflessi del sistema delle Conferenze sulla forma di governo è stato approfondito (anche per altri aspetti) da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *le Regioni*, 2000, 473ss.;

dei componenti regionali in organi statali⁶⁸. Sul piano più generale, poi, si ha l'impressione che le autonomie regionali abbiano trovato la propria sede di discussione e di deliberazione nella Conferenza dei presidenti e che sia in quello il luogo in cui viene definita la posizione regionale, da "portare" in Conferenza Stato-regioni; sicché quest'ultimo organismo risulta depotenziato dalla azione parallela di auto-coordinamento sviluppata in proprio dalle regioni, come è confermato dalla scarsa partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali alle sedute della Conferenza permanente.

Un'ultima questione riguarda il ruolo complessivo della Conferenza Stato-regioni.

Fermo quanto si osservato sopra in ordine al significato che ha avuto nello sviluppo delle relazioni Stato-regioni, lo scambio tra competenza regionale e partecipazione ai processi decisionali divenuti statali comporta anche un sacrificio per l'autonomia dei singoli enti, intesa come libertà (relativa) di determinare un proprio indirizzo politico.

Infatti, per quanto la giurisprudenza costituzionale abbia colpito le norme che affidavano a tale organo la competenza quando era coinvolta soltanto una singola regione⁶⁹, è chiaro che negli altri casi, quando cioè la competenza della Conferenza è prevista in relazione ad una questione comune alle regioni, a queste è impedita una facoltà di scelta, ove le determinazioni concertate in Conferenza spieghino un condizionamento giuridico a carico di tutte le regioni.

⁶⁸ Il punto è stato notato più volte: vedi ad esempio G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata*, cit., 19.

⁶⁹ C. cost., sent. 7 aprile 1994, n. 124, la quale dichiara l'illegittimità costituzionale della norma statale la quale prevedeva che il direttore dell'istituto zooprofilattico fosse nominato dalla regione dove esso ha sede legale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. La sentenza sottolinea la incongruità della disposizione, che contemplava "il coinvolgimento della Conferenza - sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome) su argomenti che investono in via generale la materia regionale - per una scelta che riguarda la singola regione interessata". In generale, si osserva una certa attenzione da parte del giudice costituzionale nell'individuare il livello dell'interesse - generale, delle regioni (con conseguente obbligo di coinvolgere Conferenza Stato-regioni) , o delle regioni e degli enti locali (con obbligo di coinvolgimento della Conferenza unificata), oppure specifico, del singolo ente regionale (con obbligo di coinvolgere solo quest'ultimo). Significativa è C. cost., sent. 13 aprile 2018, n. 74, in cui la Corte, ritenuto che il carattere plurisettoriale del fondo previsto dalla norma impugnata e l'eterogeneità degli investimenti da finanziare non le consentissero di precisare se l'intesa dovesse essere conclusa con la singola regione interessata o con una delle conferenze menzionate, adotta un dispositivo generico, limitando l'intervento additivo "alla previsione dell'intesa, mentre l'individuazione in concreto del livello di governo territoriale interessato - e conseguentemente della sede dell'intesa - dovrà essere compiuta in relazione al contenuto del decreto o dei decreti attuativi della norma impugnata".